

## Germà Bel, *catedràtic d'economia de la Universitat de Barcelona*

Abans de mitjan segle XVII la ciutat de Madrid era una de les més poblades de Castella, tot i que ni de bon tros la més populosa. Segons les dades recopilades per David Ringrose,<sup>2</sup> el 1530 la població de Madrid era d'uns vint mil habitants, xifra molt inferior als trenta mil de Valladolid o als vint-i-vuit mil de Toledo, i molt similar als dinou mil de Medina del Campo. Aleshores la seu de la cort de la monarquia era itinerant, i Felip II va decidir traslladar-la de Toledo a Madrid l'any 1561. Aquesta decisió va acabar convertint la ciutat en seu permanent de la cort i, per tant, en capital administrativa de la monarquia.

Després de la Guerra de Successió, que va acabar el 1714, la dinastia borbònica —procedent de França— va adoptar el model francès com a referència per a l'ordenació territorial i l'exercici del poder. Com a conseqüència del canvi d'orientació del poder monàrquic, la Corona va adquirir jurisdicció política plena sobre tots els territoris d'Espanya. Per tant, Madrid va afegir la condició de capital política plena a la capitalitat administrativa. En el decurs del segle XVIII es van desenvolupar diferents polítiques públiques per traduir els projectes dels successius monarques, i entre aquestes polítiques va ocupar un lloc destacat la d'obres públiques per al transport terrestre.

Les comunicacions terrestres es van convertir en un element fonamental per assentar la posició política i econòmica de Madrid, ja que era l'única capital d'Europa occidental que —per la seva posició geogràfica— no tenia comunicació marítima directa ni per via navegable. El problema de l'avituallament de Madrid va sorgir així que la ciutat va ser designada capital administrativa i va anar creixent contínuament en paral·lel al creixement demogràfic de la capital. És per això que seria un factor determinant de les polítiques públiques desenvolupades des del segle XVIII.

### Madrid, seu permanent de la cort

Durant tot el regnat de Carles I, fins al 1556, la cort s'havia anat traslladant de ciutat en ciutat, situació que es va perllongar durant els primers anys del regnat del seu successor, Felip II. El 1561 la cort va ser traslladada de Toledo a Madrid. Aquest canvi potser no es va veure com una cosa definitiva inicialment.<sup>3</sup> De fet, Felip III, que havia succeït Felip II el 1598, va fixar la cort a Valladolid entre el 1601 i el 1606. Però després d'aquest parèntesi la seu de la cort va tornar a Madrid, amb la qual cosa la ciutat va quedar convertida en capital permanent.

1. Aquest text és una adaptació del capítol 2 d'*Espanya, capital París*, Barcelona, La Campana, 2011.

2. David R. RINGROSE, *Madrid y la economía española, 1560-1850: Ciudad, Corte y país en el Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza Universidad, 1985, p. 209 (1a ed. en anglès, Berkeley, University of California Press, 1983). Les estimacions de població per a mitjan segle XVII són divergents segons les fonts; les que proporciona Ringrose permeten comparar Madrid amb altres ciutats castellanes, i també veure la seva evolució en el temps.

3. John H. ELLIOTT, *La España Imperial 1469-1716*, Barcelona, CL i Vicens Vives, 1996, p. 306 (1a ed. en anglès, Londres, Edward Arnold Publishers, 1963).

No hi ha cap motiu unànimement acceptat com a fonamental per a la decisió d'establir a Madrid la capital. El que sí que sembla clar és que les úniques ciutats que hi havia al menú d'opcions eren les de Castella. Com assenyala Alfredo Alvar Ezquerro: «Habría sido inconcebible establecer la Corte fuera de Castilla, en el extranjero —pues tanto el castellano era un extranjero en Aragón o Portugal como el aragonés o el portugués en Castilla—.»<sup>4</sup> Una de les raons que s'ha al·legat habitualment ha estat la posició geogràfica central de la ciutat a la Península.<sup>5</sup> Però aquest factor no sembla explicar per què no es va preferir Toledo, que ocupa una posició tan central com Madrid i que abans del 1561 era més gran i tenia més tradició com a cort. De fet, l'argument de la centralitat geogràfica de Madrid no s'esgrimeix fins més endavant, i per comparació amb Valladolid (certament més excèntrica), en la polèmica per la seu de la cort que es va desfermar entre el 1601 i el 1606,<sup>6</sup> període en què la cort va ser a Valladolid.

La seguretat defensiva que oferia una localització d'aquesta mena també s'ha esgrimit com un factor favorable a Madrid,<sup>7</sup> però això no hauria exclòs altres ciutats de la Meseta com ara Toledo i Valladolid. O fins i tot Sevilla, allunyada de la costa però connectada al mar per via navegable. És difícil que al principal imperi militar occidental del segle XVI la seguretat militar de la cort hagués estat una restricció fonamental per a la designació d'una ciutat com a seu permanent.

És interessant, per contra, el suggeriment que fa Cristina Segura,<sup>8</sup> per a qui la posició central de Madrid no va ser un factor decisiu, i va poder tenir molt més pes el fet que fos una ciutat relativament nova, amb molts menys poders instituits —tant nobiliaris com eclesiàstics—, i que oferia un actiu important com era l'existència d'un fort aparell administratiu dedicat al Govern local.

Fossin quins fossin els motius per designar Madrid com a seu permanent de la cort, la seva condició de capital es consolida al segle XVII. Des de la seva designació inicial, l'any 1561, Madrid va experimentar un gran creixement, i en el decurs de tan sols setanta anys, entre el 1560 i el 1630, la ciutat passa d'ocupar una posició de categoria secundària a la xarxa urbana jerarquitzada al voltant de Toledo a tenir una posició de predomini com la ciutat més gran d'Espanya.<sup>9</sup> Cap a mitjan segle XVII, el 1646, la població de Madrid havia assolit els 150.000 habitants, gairebé vuit vegades més que un segle abans. Aquesta xifra era deu vegades la de Toledo i més d'onze la de Valladolid, tot i que totes dues ciutats tenien més població que Madrid només un segle abans.<sup>10</sup> De fet, la població conjunta de les vuit principals ciutats castelleses (Toledo, Valladolid, Segòvia, Salamanca, Burgos, Palència, Àvila i Medina del Campo) va baixar de manera abrupta i dramàtica a la primera meitat del segle XVII: de 207.000 habitants l'any 1594 a 88.500 el 1646, període en què Madrid creix de 65.000 a 150.000. El creixement de la capital es va nodrir de la població de les altres ciutats castelleses i també de les zones rurals.

4. Alfredo ALVAR EZQUERRA, *Felipe II, la Corte y Madrid en 1561*, Madrid, CSIC, 1985, p. 29.

5. Manuel FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, *Felipe II y su tiempo*, 6a ed., Madrid, Espasa Calpe, 1998, p. 149; John ELLIOTT, *La España...*, p. 306.

6. Alfredo ALVAR EZQUERRA, *El nacimiento de una capital europea. Madrid entre 1561 y 1606*, Madrid, Turner, 1989, p. 275 i 284.

7. Manuel FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, *Felipe II...*, p. 149.

8. Cristina SEGURA, «Madrid en la Edad Media. Génesis de una capital (873?-1561)», a Santos JULIÁ, David RINGROSE i Cristina SEGURA, *Madrid: Historia de una capital*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, p. 11-151, esp. p. 17.

9. David RINGROSE, *Madrid y la economía...*, p. 112.

10. David RINGROSE, *Madrid y la economía...*, p. 209.

El creixement de Madrid es va desenvolupar gairebé exclusivament al voltant de les seves funcions com a seu de la cort. Ha fet fortuna a la historiografia de la capital l'expressió «Sólo Madrid es Corte», que indica una doble realitat: per una banda, Madrid era l'única cort d'un imperi immens; per l'altra, de la presència d'aquesta cort en depenia gairebé tota l'activitat social i econòmica.<sup>11</sup> Sense la cort, Madrid hauria continuat sent una ciutat de modesta importància.<sup>12</sup>

El segle XVII va ser un segle de decadència general, i especialment econòmica. La decadència va ser molt més intensa a les regions de la Meseta: a Extremadura i les dues Castelles, el producte per habitant va baixar de manera més accentuada. La funció econòmica que va fer Madrid va portar al col·lapse de l'economia comercial de l'Espanya interior.<sup>13</sup> En expressió de Gil Novales, gran part de la responsabilitat rau en la doble polarització econòmica i social de Madrid, «centro del Imperio, las clases altas, administrativas y parasitarias mantienen una economía de calidad, en contacto con las producciones de la España periférica y las del Imperio, mientras que las clases bajas se surten de la pobre economía de la Castilla de alrededor; es más, la doble condición de Madrid fuerza hacia el subdesarrollo la economía castellana».<sup>14</sup> En resum, l'administració de tot un imperi necessitava una capital, i la grandesa imperial d'Espanya va imposar com a preu «un subsidio social colectivo para Madrid».<sup>15</sup>

Per contraposició als territoris de la Meseta, el producte per habitant va créixer al segle XVII en regions perifèriques com Andalusia, Múrcia, Catalunya i Galícia.<sup>16</sup> L'efecte d'absorció exercit per Madrid estava limitat al seu *hinterland* de Castella. No en va, en aquest període «los lazos administrativos entre Madrid y “España” eran extremadamente tenues».<sup>17</sup> A més, Madrid era una capital eminentment administrativa, en tant que era la seu de l'aparell de la monarquia, però la seva jurisdicció política era més limitada, especialment pel que fa a les regions compreses a la Corona d'Aragó (Aragó, Balears, Catalunya i València), que tenien les seves pròpies institucions polítiques, econòmiques, tributàries i judicials. No obstant això, aquesta situació experimentaria un profund canvi al segle XVIII.

## La capitalitat política

El 1700 mor Carles II, últim rei dels Àustries, i el succeeix Philippe de Bourbon (Felip V d'ara endavant), duc d'Anjou i nét de Lluís XIV —el Rei Sol—, que regnaria a França fins al 1715. Felip V va arribar a Madrid el gener de 1701, i va reorganitzar la cort d'acord amb les característiques de la cort de França. Com assenyala Elliott,<sup>18</sup> el Govern també va ser sotmès a una

11. David RINGROSE, «Madrid, capital imperial (1561-1833)», a Santos JULIÀ, David RINGROSE i Cristina SEGURA, *Madrid...*, p. 153-314, esp. p. 159.

12. David RINGROSE, «Madrid, capital...», p. 197.

13. David RINGROSE, *Madrid y la economía...*, p. 175.

14. Alberto GIL NOVALES, «Política y sociedad», a Manuel TUÑÓN DE LARA (dir.), *Historia de España*, vol. 7, *Centralismo, Ilustración y agonía del Antiguo Régimen (1715-1833)*, Barcelona, Labor, 1980, p. 175-320, esp. p. 212-213.

15. David RINGROSE, «Madrid, capital...», p. 162.

16. Carlos ÁLVAREZ-NOGAL i Leandro PRADOS DE LA ESCOSURA, «The decline of Spain (1500-1850): conjectural estimates», *European Review of Economic History*, vol. 11, núm. 3 (2007), p. 319-366, esp. p. 354.

17. David RINGROSE, «Madrid, capital...», p. 295.

18. John H. ELLIOTT, *La España...*, p. 455.

reorganització general, va adoptar les pautes dels ministeris francesos i va atorgar posicions d'alta rellevància en el Govern a personal arribat de França amb el nou rei.

Molt poc després de l'accés de Felip V al poder, el 1702, va esclatar la Guerra de Successió en reclamar l'imperi austríac els drets successoris d'Espanya. Aquesta guerra va començar com un conflicte internacional, i va adquirir també una dimensió interna, ja que els territoris de la Corona de Castella i Navarra es van alinear amb el partit francès, mentre que els de la Corona d'Aragó van donar el seu suport al partit austríac. La guerra, que en el seu vessant intern «adquirí la forma de una conquesta borbònica de Catalunya, Aragón y Valencia»,<sup>19</sup> es va acabar el 1714, i a partir d'aquest moment la nova dinastia borbònica va consolidar el seu control sobre tot Espanya.

En el transcurs de la guerra s'havia promulgat un decret de Nova Planta, el juny de 1707, que va suprimir les institucions pròpies dels regnes de València i Aragó i va reorganitzar les plantes judicials. Poc després que s'acabés la guerra es publiquen sengles decrets el novembre de 1715 i el gener de 1716 que van tenir idèntic efecte, respectivament, per a les Illes Balears i Catalunya. Mitjançant aquest conjunt de decrets es va imposar la justícia castellana i l'ús del castellà com a llengua administrativa.

D'altra banda, els territoris de la Corona d'Aragó van començar a pagar impostos a Madrid, la qual cosa va suposar el factor d'alleujament més important a la hisenda de la Corona, juntament amb l'alliberament de despeses que va comportar la pèrdua d'Itàlia i dels Països Baixos pel Tractat d'Utrecht el 1713.<sup>20</sup> En l'àmbit institucional, com assenyala Ringrose, «fueron abolidas las Cortes locales, la Corona empezó a vender los puestos de regidor en los Consejos municipales, los tribunales se incorporaron al sistema castellano y los corregidores fueron nombrados desde Madrid. De este modo, la autoridad real no sólo quedó fortalecida dentro de Castilla, sino que las prácticas castellanas se extendieron a la Corona de Aragón».<sup>21</sup> Espanya va quedar transformada de fet i de dret en un Estat centralitzat.<sup>22</sup>

L'orientació centralitzadora i castellanitzadora de la nova dinastia, que s'havia manifestat ja des de l'accés de Felip V al tron,<sup>23</sup> es va accentuar un cop acabada la guerra. La nova dinastia procedia de França i, lògicament, va adoptar el model francès com a referència d'ordenació del poder. Al cap i a la fi, França era la principal potència europea, i la seva capital, París, era la principal ciutat europea en aquell moment. Com París a França, Madrid es converteix en capital política d'un Estat en què el poder polític era monopolitzat per les institucions centrals.

Arrenca en aquest moment el projecte de convertir Espanya en un país com França, i Madrid en una capital com París. Com explica Álvarez Junco, atesa la situació de decadència de l'Espanya que rep, la nova dinastia borbònica s'embarca en projectes de reforma. A aquest efecte, «El programa adoptado pareció, en principio, poco problemático: se trataba de imitar el modelo fran-

19. David RINGROSE, *España, 1700-1900: el mito del fracaso*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, p. 139.

20. Emiliano FERNÁNDEZ DE PINEDO, «Coyuntura y políticas económicas», a Manuel TUÑÓN DE LARA (dir.), *Historia de España...*, p. 9-173, esp. p. 73-74.

21. David RINGROSE, «Madrid, capital...», p. 296.

22. John H. ELLIOTT, *La España...*, p. 457.

23. Joaquim ALBAREDA SALVADÓ, *La Guerra de Sucesión de España (1700-1714)*, Barcelona, Crítica, 2010, p. 94.

cés, de tan deslumbrador éxitó bajo Luis XIV. Lo cual significaba reconstruir la armada, centralizar la administración, mejorar las carreteras, hacer canales [...]. Lo bueno para la monarquía era bueno para España. Y lo que había fortalecido la francesa no podía por menos de beneficiar a la española.»<sup>24</sup>

El nou projecte amb prou feines va tenir oposició,<sup>25</sup> ja que va aconseguir el suport de les elits espanyoles, per a les quals el fet de seguir el model administratiu i cultural francès era vist com una via per enfortir l'organització política de la monarquia i superar la decadència d'Espanya.<sup>26</sup> En aquest sentit, assenyala Borja de Riquer, les elits polítiques van optar per unificar i centralitzar com a mètode per nacionalitzar.<sup>27</sup> En definitiva, el reformisme borbònic és l'adaptació d'allò que és francès a Espanya,<sup>28</sup> per la qual cosa la influència francesa serà omnipresent. Això es fa molt palès en el cas de coneguts reformadors il·lustrats, com el marquès de l'Ensenada.

El model a imitar es va concretar en París. Un exemple molt interessant l'ofereix Ignacio de Luzán, secretari de l'ambaixada d'Espanya a París entre 1747 i 1750, que va glossar a *Memorias literarias de París* les seves impressions sobre la capital francesa. Luzán veia a París «el centro de las ciencias y de las artes, de las bellas artes, de la erudición, de la delicadeza y el buen gusto».<sup>29</sup> Així doncs, és el model que hauria de prendre Espanya per sortir de la seva decadència.

L'impuls a la transformació de Madrid en una capital europea, seguint el model de París, va agafar embranzida sota el regnat de Carles III (1759-1788), la qual cosa li valdria el qualificatiu de «millor alcalde de Madrid». El regnat de Carles III va suposar el moment de més influència del reformisme il·lustrat a Espanya. En el seu esforç per modernitzar Madrid, va impulsar la realització de passeigs urbans, la millora de l'enllumenat públic i del sanejament, i va promoure realitzacions monumentals, com la nova Porta d'Alcalá (1778) i el Museu del Prado (iniciat el 1786). Així mateix, va impulsar la construcció de les carreteres radials de Madrid a diferents punts de la Península, qüestió que tractarem després amb més detall.

Carles III mor el 1788, només un any abans de la Revolució Francesa. Precisament, aquest episodi històric va marcar el regnat del seu successor, Carles IV, i va suposar la fi del reformisme il·lustrat. França va deixar de ser un exemple a seguir per a la dinastia borbònica d'Espanya. La invasió napoleònica l'any 1808 i la subsegüent Guerra de la Independència fins al 1814 van excavar un fossat emocional entre Espanya i França, però l'influx francès era massa fort per esvair-se a causa d'aquests episodis històrics. Així, per exemple, la Constitució de Cadis de 1812, que al seu article tercer declara que «la soberanía reside esencialmente en la Nación española», reproduïx literalment un article de la Constitució francesa de 1791.<sup>30</sup> En la mateixa direcció, es pot

24. JOSÉ ÁLVAREZ JUNCO, *Mater Dolorosa: La idea de España en el siglo XIX*, Madrid, Taurus, 2001, p. 102-103.

25. Encara que les posicions favorables a una Il·lustració «diferent» no van ser inexistents, com es mostra a ERNEST LLUCH, *La Catalunya vençuda del segle XVIII: Foscors i clarors de la Il·lustració*, Barcelona, Edicions 62, 1996.

26. ERNEST LLUCH, *La Catalunya...*, p. 122.

27. BORJA DE RIQUER, «Aproximación al nacionalismo español contemporáneo», *Studia Historica: Historia Contemporánea*, núm. 12 (1994), p. 11-29.

28. JAUME VICENS VIVES, *Aproximación a la historia de España*, Barcelona, Vicens Vives, 1952, p. 197 (4a ed., 1966).

29. IGNACIO DE LUZÁN, *Memorias literarias de París*, Madrid, Imprenta de don Gabriel Ramírez, 1751, p. 2 (extret de MARIO ONAINDÍA, *La construcción de la nación española*, Barcelona, Ediciones B, 2002, p. 53).

30. MARIO ONAINDÍA, *La construcción...*, p. 327.

apuntar que el debat probablement més intens durant l'elaboració de la Constitució va ser la forma que havien d'adoptar les Corts. Havien de tenir dues càmeres, com al Regne Unit i els Estats Units, o una de sola, com a França?<sup>31</sup> L'emulació de França va ser també el criteri decisiu en aquest terreny, per la qual cosa es va optar per una sola càmera.

Inicialment, la derrota de Napoleó a Espanya va suposar la derrota dels defensors de la Il·lustració —«afrancesats»—, el nucli principal dels quals durant la Guerra de la Independència havien estat polítics de l'època de Carles III.<sup>32</sup> Però la desaparició del reformisme il·lustrat no va implicar la desaparició del projecte unitari i centralitzador que seguia el model francès. Per cert, cal fer notar en aquest punt que alguns il·lustrats espanyols en el passat —i en el present— han tingut tendència a confondre Il·lustració amb centralització. La Il·lustració era —és— sinònim de llibertat de pensament i d'actitud crítica envers el poder polític, de tenir prou valor per servir-se de la pròpia raó, segons formulació d'Immanuel Kant. També va fecundar —i en major mesura— en molts països no unitaristes.

A Espanya, un cop desaparegut el reformisme il·lustrat, va persistir la centralització, tant durant el regnat absolutista de Ferran VII com a les etapes posteriors. Al segle XIX es consolida la idea que per a la construcció politicoadministrativa de l'Estat espanyol modern «todo ello debería estar planeado, ordenado y supervisado desde un centro neurálgico, una capital, sede del gobierno».<sup>33</sup> El primer camp de proves per al desenvolupament politicoadministratiu seguint el model francès va ser l'homogeneïtzació jurídica i territorial. L'homogeneïtat territorial era fruit d'una visió nacionalista, ja que perseguia «el objetivo no explícito (y posiblemente inconsciente, de tanto como creían en la realidad de la nación) que era dar una “imagen única” del cuerpo social».<sup>34</sup> És a dir, aconseguir la nació compacta i homogènia, que és el principal fonament ideològic de qualsevol nacionalisme.

La conseqüència pràctica de l'emulació nacionalista de l'ordenació territorial francesa va ser la còpia del sistema francès de prefectures o departaments. Aquest model havia estat implantat a França a finals de la dècada de 1770 pel ministre d'Hisenda Jacques Necker, i havia exercit certa influència en l'Espanya de l'època.<sup>35</sup> El procés arribaria a la seva fita principal amb la instauració de les províncies per part de Javier de Burgos l'any 1833.<sup>36</sup> Les diputacions provincials es van instaurar poc després, el 1836. Les províncies es van convertir, en expressió de Vicens Vives, en «la quintaesencia del liberalismo centralizado».<sup>37</sup> A la dècada següent, la del 1840, s'estableix un Estat efectiu controlat pels interessos centralitzats a Madrid,<sup>38</sup> capital que «el liberalismo había de convertir en el eje de una maquinaria gubernamental centralizada».<sup>39</sup>

31. Mario ONAINDÍA, *La construcción...*, p. 328.

32. Miguel ARTOLA, *Los afrancesados*, Madrid, Alianza Universidad, 1989.

33. José ÁLVAREZ JUNCO, *Mater Dolorosa...*, p. 535.

34. José ÁLVAREZ JUNCO, *Mater Dolorosa...*, p. 535.

35. Jesús ASTIGARRAGA, «Necker en España, 1780-1800», *Revista de Economía Aplicada*, 8 (23) (2000), p. 119-141, esp. p. 130-133.

36. «Real decreto, de 30 de noviembre de 1883, sobre la división civil de territorio español en la Península e islas adyacentes en 49 provincias», *Gaceta de Madrid*, núm. 154 (3 desembre 1833).

37. Jaume VICENS VIVES, *Aproximación...*, p. 164.

38. David RINGROSE, *Madrid y la economía...*, p. 389.

39. Raymond CARR, *España 1808-1939*, Barcelona, Ariel, 1970, p. 203 (1a ed. en anglès, Oxford, Oxford University Press, 1996).



La transposició dels models d'organització administrativa, civil, mercantil i penal implantats a França va ser una constant al llarg del segle XIX. Així, encara durant el regnat de Ferran VII, s'introdueix el Codi mercantil; el penal, al regnat d'Isabel II; les lleis d'enjudiciament civil i criminal, al Sexenni Democràtic, i el Codi civil, a finals de segle, durant la Restauració. No hi ha dubte que França ha estat el model permanent i continuat i que la seva influència ha sobreviscut a règims i governs, la qual cosa és una bona mostra dels suports forts i diversos amb què ha comptat la idea de fer d'Espanya un país com França.<sup>40</sup>

## Origen de l'estat radial

La xarxa de camins de l'Espanya dels Àustries tenia el seu origen a la xarxa de calçades romanes dels segles III i IV dC, i presentava unes característiques bàsiques de connexions en malla, formant una xarxa descentralitzada<sup>41</sup> amb una densitat molt menor al nord-oest de la Península (Galícia i Astúries) i a la part sud-oest de la Meseta. Això es pot observar a partir de l'obra *Reperitorio de caminos* de Juan Villuga, publicada a Medina del Campo el 1546. La xarxa es caracteritzava per itineraris d'est a oest que transcorren per les valls dels grans rius, itineraris de nord a sud enllaçats amb els est-oest, i alguns itineraris diagonals que connectaven també amb els anteriors.<sup>42</sup> En substància, així és el mapa de camins que va rebre a principis del segle XVIII la dinastia borbònica.

Després de la consolidació del seu poder polític, la nova dinastia emprèn la reforma del servei de Correus, que des del segle XVI havia estat concessionat a successius interessos privats. Felip V internalitza el servei, que d'ara endavant serà prestat directament per la Corona, de manera definitiva a partir del 1716. De la mateixa manera, «como consecuencia de la política centralizadora de los Borbones [...] emprenden con cargo a la Corona la construcción de la red de carreteras modernas en España».<sup>43</sup>

Les bases d'aquest procés es plasmen legalment al «Reglamento General para la Dirección y Gobierno de los Oficios de Correo Mayor y Postas de España, en los viajes que se hicieren», expedat el 23 d'abril de 1720. Entre altres qüestions, el reglament estableix la «Relación de las Carreras de Postas», amb indicació de l'origen i destí de cada itinerari. La llista configura una xarxa radial centralitzada a Madrid,<sup>44</sup> per anar a (1) Baiona per Irun i per Pamplona; (2) a Barcelona i la frontera amb França; (3) a València; (4) a Múrcia i Cartagena; (5) a Cadis per Sevilla; (6) a Badajoz, i (7) a Galícia per Medina del Campo (amb un ramal a Salamanca). La xarxa es completa amb un camí paral·lel al Mediterrani entre Barcelona i Alacant (amb un ramal a Terol), un altre paral·lel a la frontera portuguesa, entre Benavente i Sevilla, i la connexió entre Burgos i Medina del Campo per Valladolid.

40. José ÁLVAREZ JUNCO, *Mater Dolorosa...*, p. 537.

41. Santos MADRAZO, *El sistema de transportes en España, 1750-1850*, Madrid, Turner, 1984, p. 27 i 151-152.

42. José I. URIOL, «Las calzadas romanas y los caminos del siglo XVI», *Revista de Obras Públicas*, 132 (3237) (1985), p. 553-563, esp. p. 557.

43. José I. URIOL, «Los viajes por la posta en el siglo XVIII y en los primeros años del siglo XIX», *Revista de Obras Públicas*, 124 (3151) (1977), p. 837-856, esp. p. 837.

44. José I. URIOL, «Los viajes por...», p. 841.

El traçat de la xarxa de camins de posta servia fonamentalment al Govern de la monarquia, i tenia com a missió facilitar l'enviament d'ordres des de la cort i rebre informacions a la capital. I establia una xarxa radial amb unes característiques que han continuat inalterades fins a l'actualitat. Seguint la tradició assentada als segles anteriors, l'obertura i conservació dels camins era funció dels municipis, que n'havien d'assumir els costos, en un procés que era autoritzat per la Corona i supervisat pels corregidors. Aquesta fórmula de finançament no era gaire efectiva per aconseguir les millores que pretenia la Corona als camins de posta ja que no hi havia prou trànsit que produís els ingressos necessaris. Per això, el 1747, sota el regnat de Ferran VI, es va emetre una reial cèdula que plantejava per primer cop la possibilitat de construir els camins reials —els principals camins de posta— amb càrrec a l'erari de la Corona (és a dir, amb el que avui anomenaríem *pressupostos generals de l'Estat*). Per primer cop a la història d'Espanya, per tant, l'Estat assumeix directament la responsabilitat financera de la construcció de camins, en aquest cas els reials.<sup>45</sup>

A mitjan segle XVIII els camins de rodes d'Espanya plasmats al *Tratado legal y político de caminos públicos*, de Thomas Manuel Fernández de Mesa (València, 1755), i a *Caminos de ruedas en 1758*, de José Matías Escribano, reflectien ja —en opinió de G. Menéndez Pidal— «el criterio centralista que la nueva dinastía borbónica iba imprimiendo a toda la vida española».<sup>46</sup>

Al tractat de Fernández de Mesa s'hi havia postulat que les despeses de la formació dels camins reials anessin a compte del rei, i la resta de camins —els no radials— havien de ser finançats per aquells que n'obtinguessin benefici, sobretot els municipis.<sup>47</sup> La possibilitat de finançar camins amb el tresor de la Corona, que s'havia usat de manera incipient i limitada, es va fer servir més intensament al regnat de Carles III, que es va iniciar el 1759. Potser té sentit assenyalar la coincidència històrica d'aquesta política amb els treballs d'Adam Smith a *La riqueza de las naciones*, de 1776. Smith advertia que quan les carreteres no s'havien de finançar amb els fruits del comerç (de l'activitat econòmica, per tant), sinó amb els pressupostos generals, podien ser dirigits prioritàriament a comunicar la cort i la residència de l'aparell administratiu del Govern. Devia estar Adam Smith al corrent de l'experiència espanyola en carreteres reials radials quan preparava la seva obra magna?

En efecte, el 1761 es va posar en marxa un pla general de carreteres, inspirat per les recomanacions de Bernardo Ward a partir d'una sol·licitud realitzada per la Corona, finalitzat l'any 1760 i publicat poc després (1762) amb el títol *Proyecto Económico*.<sup>48</sup> Al treball de Ward es proposaven sis carreteres radials bàsiques, coincidents amb els camins radials de posta del Reglament de 1720: «Necesita España de seis caminos grandes, desde Madrid a La Coruña, a Badajoz, a Cádiz, a Alicante y a la Raya de Francia, así por la parte de Bayona como la de Perpiñán, y éstos se deben sacar al mismo tiempo para varios puertos de mar y otras ciudades principales: uno

45. José I. URIOL, «Las carreteras y los canales de navegación en los reinados de Fernando VI y Carlos III», *Revista de Obras Públicas*, 125 (3159) (1978), p. 533-546, esp. p. 535.

46. Gonzalo MENÉNDEZ PIDAL, *Los caminos en la historia de España*, Madrid, Cultura Hispánica, 1951, p. 122.

47. José I. URIOL SALCEDO, *Historia de los caminos de España: Hasta el siglo XIX*, vol. 1, Madrid, AC, 1990, p. 242.

48. FRANCISCO WAIS SAN MARTÍN, «Recuerdo a Bernardo Ward y sus caminos», *Revista de Obras Públicas*, 111 (2981) (1963), p. 563-566, esp. p. 563.



del de La Coruña para Santander, que es el más esencial y urgente en el día, otro para Zamora hasta Ciudad Rodrigo; del de Cádiz, otro para Granada, y así de todos los demás» (Bernardo Ward, 1762).<sup>49</sup>

Ward insistia en la necessitat d'executar amb càrrec a la Hisenda la construcció d'aquests camins i en la participació dels usuaris en els costos de manteniment mitjançant peatges. Les propostes de Ward —que es coneixien ja abans de la seva publicació— van quedar plasmades en un decret de 10 de juny de 1761 que incloïa assignacions específiques dels fons del Tresor per als camins a Andalusia, Catalunya, Galícia i València.<sup>50</sup> Per al finançament d'aquests camins es va crear una taxa de dos rals sobre cada faneca de sal, que estaria vigent durant vint anys i que va ser prorrogada successivament fins al 1801.<sup>51</sup> Aquest va ser el mecanisme de finançament bàsic de la xarxa radial de carreteres plantejada per Ward, amb l'excepció dels trams d'Àlaba, Guipúscoa, Biscaia i Navarra, finançats per les pròpies hisendes forals, que en aquella època ja gaudien d'una situació tan singular com l'actual, que havien pogut preservar gràcies al fet d'haver-se alineat amb el partit borbònic, triomfador de la Guerra de Successió.

En definitiva, el mapa de carreteres de posta de Felip V va quedar assentat definitivament com a mapa radial de carreteres d'Espanya mitjançant el decret de 1761, que fixava els sis eixos principals amb les seves sis carreteres generals. Els motius bàsics que van portar a aquest disseny han estat expressats amb precisió i claredat per Gómez Mendoza: «Por medio de una red de esas características, los legisladores borbónicos intentaron satisfacer objetivos administrativos (correo e información), militares y de orden público (abastecimiento de Madrid). Dejaron de lado cuestiones de índole puramente económica como la baratura y la regularidad de los acarreos.»<sup>52</sup> Certament, les qüestions relacionades amb l'eficiència del transport i la contribució a la productivitat del sistema econòmic van quedar ajornades en benefici d'objectius de caire administratiu i polític,<sup>53</sup> als quals es va concedir un rang superior, la qual cosa va assentar les bases d'un patró que esdevindrà permanent a Espanya.

Finalment, és interessant constatar aquí que el 16 de gener de 1769 es va emetre una reial resolució que establia que les llegües per a cada camí es comptessin des de Madrid, i des de la porta més propera a la línia del camí,<sup>54</sup> la qual cosa constitueix l'origen històric del que més endavant serà el concepte —d'ús pràctic— del *quilòmetre zero*.

El volum de despesa en carreteres efectuat pel pressupost general durant el regnat de Carles III va ser molt important, i va beneficiar sobretot els territoris del *hinterland* de Madrid, on l'Estat en finançava la construcció. Aquesta política devia contribuir significativament al creixement econòmic de Castella la Nova. Aquesta regió, que a part de la capital havia acusat un marcat

49. Citat per José I. URIOL, «Las carreteras y los canales de navegación en los reinados de Fernando VI y Carlos III: Auge de la construcción de carreteras y canales: Carlos III», *Revista de Obras Públicas*, 125 (3160) (1978), p. 625-636, esp. p. 626.

50. Gonzalo MENÉNDEZ PIDAL, *Los caminos...*, p. 123.

51. José I. URIOL, «Las carreteras y los canales...», p. 626-627.

52. Antonio GÓMEZ MENDOZA, «Madrid, centro de la red de comunicaciones», *Arbor*, 169 (666) (2001), p. 343-358, esp. p. 349.

53. Santos MADRAZO, *El sistema de transportes...*, p. 62-63 i 159.

54. Santos MADRAZO, *El sistema de transportes...*, p. 630.

declivi econòmic al segle XVII, va encapçalar la llista de regions per creixement del producte per persona al segle XVIII.<sup>55</sup>

Aquesta mena de política va arribar a suscitar protestes importants, com la de Jovellanos l'any 1795 (*Informe sobre la ley agraria*), que postulava que abans d'interconnectar les províncies era preferible donar prioritat a la seva vertebració interna, i «que no se gaste más en carreteras generales, sino en caminos locales y pide (esto con buen sentido) que el poco dinero disponible se gaste con criterio utilitario y no con miras a la ostentación».<sup>56</sup> No són consideracions diferents de les que es fan cada vegada més sovint en l'època actual espanyola sobre els impressionants volums d'inversió en el tren d'alta velocitat.

## Un problema crucial i persistent: l'abastiment de la capital

El problema de l'abastiment de Madrid va ser un gran condicionant de les polítiques públiques des del mateix moment en què la ciutat va ser designada com a seu permanent de la cort a la segona meitat del segle XVI,<sup>57</sup> i no parerà d'aguditzar-se amb els anys i amb el creixement urbà de la capital. Hi ha un factor que és fonamental per entendre les restriccions imposades per l'avitual·lament de Madrid: és l'única capital d'Europa occidental que no té comunicació marítima ni directa ni per via navegable. La resta de capitals europees, tant les que ja ho eren quan va ser designada Madrid com les que accediran a aquest estatus durant els tres segles següents, no tenen el problema de la manca de trànsit marítim/fluvial.

Al segle XVIII la capital va créixer amb l'augment del seu poder polític, i amb l'orientació molt més intervencionista de la Corona en els assumptes econòmics. Segons estimacions de Ringrose,<sup>58</sup> a la dècada dels 1750 la Corona mantenia unes cinc mil famílies, considerant conjuntament la Casa Reial i la burocràcia. Aquestes famílies rebien rendes que la Corona recaptava a tots els territoris sotmesos a la seva jurisdicció. Lògicament, aquestes rendes tenien un impacte molt important sobre l'economia de la ciutat.

Aquesta pauta s'accentuarà encara més en el període de Carles III, amb el seu impuls decidit per transformar Madrid en una ciutat a l'estil de París. A finals del segle XVIII a Madrid es gastava del 15 % al 20 % del pressupost de la Corona,<sup>59</sup> tot i que aleshores la població de la capital amb prou feines superava l'1,5 % del total de la d'Espanya. De fet, durant molt de temps l'aparell administratiu va ser, juntament amb el servei domèstic, l'únic sector de la població activa que va tenir un creixement continuat; el percentatge de la població activa madrilenya dependent de l'Estat va créixer del 7,1 % a l'11 % al llarg de la segona meitat del segle XVIII, i continuarà creixent fins al 12,5 % del 1857.<sup>60</sup>

55. Carlos ÁLVAREZ-NOGAL i Leandro PRADOS DE LA ESCOSURA, «The decline of Spain...», p. 354.

56. Gonzalo MENÉNDEZ PIDAL, *Los caminos...*, p. 124.

57. Alfredo ÁLVAR EZQUERRA, *El nacimiento...*, p. 107-188.

58. David RINGROSE, «Madrid, capital...», p. 179.

59. David RINGROSE, *España...*, p. 138.

60. David RINGROSE, *Madrid y la economía...*, p. 129.

Les tensions causades per les creixents necessitats d'abastiment de Madrid, agreujades per l'escassa dimensió de les activitats productives que es desenvolupaven a la capital, es van sumar a una altra mena de necessitats de transport com les militars, o la distribució de productes de monopoli públic com la sal i el tabac. La conseqüència va ser una intervenció massiva de la Corona en el funcionament dels sistemes d'abastiment i de transport. El Govern central —més que no pas el local— va assumir la responsabilitat del subministrament de les necessitats de transport de la capital, a diferència del que passava a la resta de ciutats del país, en què les autoritats locals continuaven sent responsables d'aquesta funció. El resultat va ser que el Govern va esdevenir responsable d'una part substancial de la demanda de transport a Castella.<sup>61</sup>

L'assumpció per part del Govern de la Corona de la responsabilitat del subministrament de Madrid va tenir unes quantes conseqüències destacades; pel que fa al funcionament del sistema d'abastiment, és interessant destacar que el de la capital tenia dos privilegis molt importants: a) els agents d'abastiment de la Corona tenien dret de tempteig en les subhastes de bestiar, i b) es disposava la reserva de pastures als camins per als ramats conduïts des de les ciutats de fira fins a Madrid, privilegi que no existia per a altres ciutats.<sup>62</sup> Els incentius per concentrar a Madrid el mercat nacional d'abastiments eren, per tant, irresistibles.

En general, el volum del transport a la capital va ser de grans dimensions i asimètric, ja que no hi havia pràcticament transport de mercaderies des de la capital, situació que s'estendria fins ben entrat el segle xx.<sup>63</sup> Tot i que a Madrid es desenvolupaven algunes manufactures, com la producció tèxtil per a subministraments militars, el subministrament de manufactures i productes de luxe a la capital es va afegir a les necessitats d'avituellament. En aquest sentit, és molt il·lustrativa la informació proporcionada per una butlleta d'Estat del 1789, analitzada per Ringrose,<sup>64</sup> que revela importacions de la capital per valor de 433 milions de rals, mentre que les exportacions de Madrid sumaven només 6,5 milions de rals, és a dir, l'1,5 % de les importacions.

D'això es desprèn que l'economia madrilenya depenia crucialment d'unes estructures polítiques i econòmiques no orientades per les forces del mercat. D'una banda, la capital no proporcionava serveis comercials o industrials al seu *hinterland* (ni més enllà) que li permetessin finançar el seu dèficit comercial; al contrari, el factor bàsic per sufragar aquest dèficit comercial era la capacitat del Govern i la classe alta urbana per transferir i després gastar a la capital tributs, rendes i delmes.

D'altra banda, la subvenció col·lectiva per a l'abastiment de Madrid va ser el factor de tancament que va fer possible sostenir el creixement de la capital. Per donar resposta a les demandes del Govern i per abastir Madrid en qualitat de capital administrativa i política es van establir subvencions oficials al sector del transport, especialment als carreters, a la capital i a tot Castella. Això va provocar, per una banda, un gran creixement d'aquest sector, però al mateix temps també va perjudicar la disposició dels seus serveis per a l'economia privada. Com explica Ringrose,<sup>65</sup>

61. David RINGROSE, *Los transportes y el estancamiento económico de España (1750-1850)*, Madrid, Tecnos, 1972 (1a ed. en anglès, Durham, NC, Duke University Press, 1970), p. 49.

62. David RINGROSE, «Madrid, capital...», p. 277.

63. Antonio GÓMEZ MENDOZA, «Madrid...», p. 348.

64. David RINGROSE, *Madrid y la economía...*, p. 106.

65. David RINGROSE, *Los transportes...*, p. 143-147.

Madrid depenia crucialment de l'ajuda del Govern, i sense la seva intervenció en el sistema de transport la ciutat no hauria crescut com va créixer. D'aquesta manera, el Govern, mitjançant la seva política de suport al transport, va distribuir per tot el país una part de les despeses causades per l'abastiment de la capital.

Els condicionants que l'abastiment de la capital va imposar sobre el seu *hinterland* i sobre el conjunt del país han estat resumits amb claredat per Gómez Mendoza: «Primero, ha quedado patente que Madrid desangró a su hinterland, al imponerle durante tres siglos una gravosa servidumbre. Segundo, el abastecimiento de la Villa absorbió cuantiosos recursos económicos a causa de la baja productividad de los medios de transporte por vía terrestre en el Antiguo Régimen. Tercero, las claves que explican por qué un sistema tan rudimentario logró sobrevivir a través del tiempo se hallan en la combinación de dos factores. Por un lado, un complejo entramado de subvenciones abarató la factura del transporte fijando precios artificiales para los acarreos...»<sup>66</sup>

Resumint, els subsidis de la Corona als serveis de transport que asseguraven el subministrament de Madrid es van unir a les disposicions legals sobre eixos prioritaris de comunicació terrestre, i a la decisió de finançar també amb els ingressos generals de l'Estat la construcció de les carreteres radials que corresponien a aquests eixos.

## La política radial al servei de la construcció nacional espanyola

Disposicions legals, inversió del pressupost estatal en infraestructures i subsidi estatal a la despesa corrent en transport configuren una poderosa combinació per garantir la vitalitat de la capital política, combinació que ha deixat una empremta permanent a la política espanyola.

La conversió de Madrid en capital administrativa el 1561 va induir un primer impuls de creixement de la ciutat, el principal motor del qual van ser les demandes de la Corona i la cort, i de l'aparell administratiu de la monarquia. El seu efecte més important va ser la succió per part de Madrid d'activitat econòmica i població del *hinterland* castellà, que va patir una gran decadència al segle XVII. Al segle XVIII, després de la Guerra de Successió, Madrid adquireix la condició de capital política, en un context de creixent intervencionisme de la Corona, ara en mans de la dinastia borbònica, en els assumptes econòmics. En aquest moment pren carta de naturalització el projecte de fer una Espanya com França, amb un Madrid com París.

Les necessitats de la capital creixen en paral·lel al creixement de les seves funcions polítiques, ja que esdevé el centre únic de poder en tota la monarquia. Per això el Tresor de la Corona necessita una disponibilitat creixent de recursos, que pot aconseguir gràcies a (1) la reducció de despeses causada per la pèrdua d'Itàlia i els Països Baixos com a conseqüència del Tractat d'Utrecht de 1713 i (2) la subjecció dels territoris de la Corona d'Aragó als impostos de la monarquia a partir dels decrets de Nova Planta.

66. Antonio GÓMEZ MENDOZA, «Madrid...», p. 356.

Entre les polítiques públiques aplicades al segle XVIII, la d'infraestructures i serveis de transports il·lustra molt clarament com els dispositius legals i els pressupostos generals (mitjançant inversions i subsidis) són articulats per organitzar el poder polític i satisfer les necessitats de la Corona i de la seva capital, amb independència de les necessitats del sistema econòmic i de les relacions entre nuclis de producció econòmica —que quedaven fora de les prioritats establertes i finançades amb ingressos generals.

L'eficiència del transport i la seva contribució a la productivitat de l'economia van ser sistemàticament supeditades a objectius administratius i polítics, que van gaudir d'un rang superior. Amb el temps, serà un patró regular en el desenvolupament de les infraestructures de transport a l'Espanya dels últims segles. Patró que domina la política d'infraestructures actual, atès el seu caràcter de política al servei de la construcció nacional espanyola.